

## คำกล่าวเปิดงาน

ดร. วิโรไท สันติประภพ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

### “มิติใหม่ของนโยบายเศรษฐกิจในยุคแห่งข้อมูล”

งานสัมมนาวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยประจำปี 2559

ณ ห้องบางกอกคอนเวนชัน โรงแรมเซ็นทาราแกรนด์ กรุงเทพฯ

วันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2559

เรียน ท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน

เมื่อนานมาแล้วมนุษย์เราเคยคิดว่าโลกเป็นศูนย์กลางของจักรวาล และดวงอาทิตย์หมุนรอบโลก ความเชื่อนี้คงอยู่มาจนกระทั่งเมื่อมีการประดิษฐ์กล้องโทรทรรศน์ขึ้น และ Isaac Newton ได้พัฒนาจนสามารถใช้ส่องดูวัตถุระยะไกลบนท้องฟ้าได้จริงในปี ค.ศ. 1668 จึงเป็นที่ประจักษ์ว่าแท้จริงแล้วโลกไม่ได้เป็นศูนย์กลางของจักรวาล แต่โลกเป็นเพียงดาวเคราะห์ดวงหนึ่งที่หมุนรอบดวงอาทิตย์ ในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน Robert Hooke นักวิทยาศาสตร์ชาวอังกฤษก็ได้ประยุกต์ใช้กล้องจุลทรรศน์ในการส่องดูสิ่งต่าง ๆ รอบตัวจนได้ค้นพบ ‘เซลล์’ ของสิ่งมีชีวิตเป็นครั้งแรก ในปี ค.ศ. 1665 ซึ่งได้กลายเป็นจุดกำเนิดของศาสตร์ด้านชีววิทยามาจนถึงทุกวันนี้

การค้นพบหรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ บ่อยครั้งเกิดขึ้นเพียงจากการ ‘มอง’ หรือการ ‘ส่องดู’ เพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ต่าง ๆ โดยอาศัยเครื่องมือที่ช่วยให้เรามองเห็นได้ไกลขึ้น ลึกขึ้น ละเอียดขึ้น ดังที่ Lord Kelvin นักฟิสิกส์ผู้ลือชื่อได้กล่าวไว้ว่า ‘science begins with measurement’ หรือ วิทยาศาสตร์เริ่มต้นด้วยการวัด ความสามารถในการ ‘วัด’ สิ่งที่เรา กำลังศึกษาอยู่จึงเป็นรากฐานที่สำคัญของการค้นพบและการเรียนรู้

ในยุคปัจจุบันเป็นเวลาที่พิเศษยิ่ง เพราะเรากำลังอยู่ในยุคที่กระแสข้อมูลท่วมท้นพร้อมกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งยกระดับความสามารถในการวัดสิ่งต่าง ๆ ได้อย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน หากเทียบประวัติศาสตร์ของเศรษฐกิจโลกเป็นช่วงเวลา 24 ชั่วโมง ร้อยละ 99 ของพัฒนาการทางเศรษฐกิจทั้งหมดเกิดขึ้นในเพียงช่วง 20 วินาทีสุดท้ายเท่านั้น เพราะเศรษฐกิจโลกเพิ่งจะเติบโตได้อย่างก้าวกระโดดหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรกในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา หากพิจารณาในแง่ของปริมาณข้อมูล อาจประมาณได้

ว่าร้อยละ 99 ของข้อมูลทั้งหมดที่มีในปัจจุบันเกิดขึ้นในช่วงเวลาเพียง 1-2 วินาทีสุดท้ายของช่วงเวลาแห่งประวัติศาสตร์ข้อมูลเท่านั้น ณ ขณะนี้จึงเรียกได้ว่าเราอยู่ในยุคแห่งการปฏิวัติข้อมูล หรือ ‘Data Revolution’ อย่างแท้จริง

นวัตกรรมทางเทคโนโลยีและการสื่อสารที่พัฒนาเป็นระบบดิจิทัลได้สร้างกระแสข้อมูลในรูปแบบที่มนุษย์ไม่เคยพบเห็นมาก่อน นอกจากจะมีข้อมูลจำนวนมากแล้ว ข้อมูลในมิติใหม่ยังมีความพิเศษทั้งในมิติของความเร็ว ความลึก ความกว้าง และความหลากหลาย ทุกอย่างก้าวบนโลกดิจิทัลในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการค้นหาข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต การจับจ่ายซื้อของผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ การอ่านข่าวดูหนังออนไลน์ การทักทายพูดคุยหรือแสดงความคิดเห็นผ่าน social media หรือแม้กระทั่งการใช้โทรศัพท์มือถือจนเป็นเสมือนอวัยวะหนึ่งของเราไปแล้วนั้น ล้วนแล้วแต่ได้ฝาก ‘รอยเท้าดิจิทัล’ หรือ ‘digital footprint’ ที่แสดงถึงพฤติกรรมการใช้ชีวิตและกระบวนการตัดสินใจของผู้คนอย่างละเอียดและรวดเร็ว จึงไม่น่าแปลกใจที่บริษัทเอกชนทั่วโลกต่างสนใจที่จะดึงประโยชน์จากกระแสข้อมูลใหม่มาสร้างนวัตกรรมและช่วงชิงโอกาสทางธุรกิจ และเป็นที่มาของคำกล่าวที่ว่า ‘ข้อมูลคือชุมทรัพย์ใหม่’ ในโลกปัจจุบัน

ในขณะเดียวกัน ท่ามกลางโลกดิจิทัลที่มีข้อมูลรูปแบบใหม่และหลากหลายนี้ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนส่งผลกระทบต่อคุณภาพ ความครบถ้วน และความแม่นยำของข้อมูลสถิติที่เราพึ่งพามายาวนาน เช่น ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศหรือ GDP ที่นับวันจะยิ่งมีความยากลำบากมากขึ้นในการวัดมูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ การเกิดบริการรูปแบบใหม่ที่ผู้บริโภคไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการดูหนังบน Youtube หรือการโทรศัพท์ผ่าน Line หรือ Skype ซึ่งในอดีตกิจกรรมพื้นฐานลักษณะนี้เคยถูกนับรวมในตัวเลข GDP หรือการที่เส้นแบ่งระหว่างการประกอบธุรกิจกับกิจกรรมส่วนตัวที่เลื่อนกลางลงเรื่อย ๆ เช่น จากการให้เช่าห้องพักผ่าน AirBNB หรือการนำรถส่วนตัวไปรับจ้างผ่าน Uber ทำให้การวัดระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีความท้าทายมากขึ้น และจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องทบทวนปรับปรุงวิธีการจัดเก็บข้อมูลสถิติให้ทันต่อบริบททางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป

ภายใต้ระบบเศรษฐกิจดิจิทัลในยุคแห่งการปฏิวัติข้อมูลนี้ ผู้ดำเนินนโยบายต้องเผชิญกับความท้าทายหลักอย่างน้อย 2 ประการได้แก่ 1) การปรับปรุงข้อมูลสถิติของภาครัฐให้ครบถ้วนทันสมัย สามารถรองรับโครงสร้าง

สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและไม่หยุดนิ่ง และ 2) การใช้ประโยชน์ทั้งจากข้อมูลที่มีอยู่เดิม และข้อมูลรูปแบบใหม่อย่างเต็มที่ เพื่อเพิ่มพูนองค์ความรู้และความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรอบด้าน อันเป็นพื้นฐานสำคัญของการวางแผนนโยบายให้ถูกต้องเหมาะสม

ในการก้าวข้ามความท้าทายทั้งสองประการนี้ งานวิจัยมีบทบาทที่สำคัญยิ่ง หัวใจของงานวิจัยคือ การสังเคราะห์สิ่งที่เป็นแก่นสารออกมาจากสิ่งที่เป็นปรากฏการณ์ การแยกแยะความสัมพันธ์ออกเป็นสิ่งที่เป็เหตุ และสิ่งที่เป็นผล งานวิจัยจึงเป็นกุญแจสำคัญที่จะแปลงข้อมูลที่บางครั้งดูเหมือนจะท่วมทับให้เป็นองค์ความรู้ที่สามารถขยายโลกทัศน์ของเราได้อย่างเท่าทัน ผมขอเน้นว่าเราไม่ได้สนใจข้อมูลด้วยตัวมันเองตามลำพัง ข้อมูลไม่ใช่ความรู้แต่เป็นเพียงทางผ่านสู่การเรียนรู้และความเข้าใจที่ลึกซึ้งขึ้น กระบวนการสกัดและสร้างองค์ความรู้จากข้อมูลนั้นสำคัญไม่น้อยไปกว่าตัวข้อมูลเอง เราต้องตระหนักถึงศาสตร์ทางสถิติรวมทั้งข้อจำกัดของข้อมูลเพื่อหลีกเลี่ยงการนำไปสู่ข้อสรุปที่บิดเบือน ในยุคแห่ง Big Data เราต้องไม่ลืมว่า ‘ปริมาณข้อมูล’ ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่สุด แต่ความครอบคลุมของกลุ่มตัวอย่าง ความสมบูรณ์ของข้อมูล รวมทั้งการตั้งโจทย์ที่ถูกต้องนั้นสำคัญยิ่งกว่า

ประเด็นเหล่านี้เป็นข้อเตือนใจว่าการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่มีอยู่ท่วมทับนั้นไม่ได้ง่ายเสมอไป และต้องทำอย่างระมัดระวัง เพราะในที่สุดแล้วการที่โลกก้าวสู่ยุคแห่งข้อมูลจะสร้างโอกาสอีกมหาศาลในการรังสรรค์ความรู้ใหม่ที่มีคุณประโยชน์น่านับการ โดยเฉพาะในด้านเศรษฐศาสตร์ ซึ่งโดยแก่นแท้แล้วคือศาสตร์แห่งการศึกษาพฤติกรรมมนุษย์ เมื่อเราสามารถวัดพฤติกรรมมนุษย์อย่างไม่เคยวัดได้มาก่อน ทั้งในแง่ความถี่ ความละเอียด และความรวดเร็วจาก digital footprint ที่ผมได้กล่าวถึงข้างต้น โอกาสในการที่จะเข้าใจระบบเศรษฐกิจอย่างถ่องแท้และเท่าทันย่อมสูงขึ้นมาก

ในแง่ของนโยบายเศรษฐกิจ ผมมองว่าการปฏิบัติข้อมูลจะช่วยเสริมการดำเนินนโยบายในอย่างน้อย 3 มิติด้วยกัน คือ (1) เข้าใจโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมได้ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การออกแบบมาตรการภาครัฐสามารถตอบโจทย์เศรษฐกิจและสังคมได้รอบด้าน ครบถ้วน และรวดเร็วยิ่งขึ้น (2) ความสามารถในการเจาะจงกลุ่มเป้าหมายได้ดีขึ้น จากความเข้าใจโครงสร้างในระดับจุลภาค ซึ่งจะเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายในภาคปฏิบัติและลดจุดรั่วไหล และ (3) การประเมินประสิทธิผลของนโยบายและมาตรการต่างๆ อย่างเป็นระบบ

ซึ่งที่ผ่านมามักถูกละเลย ทั้งๆ ที่ ความสามารถในการประเมินประสิทธิผลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยปรับปรุงนโยบายให้ดียิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งหมดนี้ต่อกัยำถึงความสำคัญของการใช้ประโยชน์จากข้อมูล การลงทุนในการพัฒนาฐานข้อมูล การลงทุนในเครื่องมือวิเคราะห์ข้อมูล การสร้างบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ การสร้างกรอบกฎหมายกำกับดูแลการใช้ข้อมูลอย่างเหมาะสม รวมทั้งการจัดเก็บและบริหารจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เกิดคุณค่าสูงสุดต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐ แต่อีกสิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน คือ การเปิดเผยข้อมูล หรือ ‘open data’ สาเหตุหนึ่งที่สหรัฐอเมริกาใช้งานวิจัยจำนวนมากเป็นเพราะว่านักวิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายกว่าที่อื่น โดยเฉพาะข้อมูลภาครัฐ แทนที่หน่วยงานแต่ละแห่งจะเก็บข้อมูลของตนไว้เพื่อการทำวิเคราะห์วิจัยภายในเอง การเปิดโอกาสให้นักวิจัยภายนอกสามารถศึกษาข้อมูลดังกล่าวได้จะเพิ่มพลังแห่งการเรียนรู้ได้แบบทวีคูณ นอกจากนี้ ข้อมูลภาครัฐจะยังมีประโยชน์มากขึ้นหากสามารถเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐอย่างบูรณาการ ในกลุ่มประเทศนอร์ดิกซึ่งเป็นผู้นำในด้านนี้ ข้อมูลที่รัฐจัดเก็บ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทะเบียนราษฎร์ ข้อมูลฐานภาษี ข้อมูลด้านสาธารณสุข ข้อมูลสวัสดิการรัฐ หรือข้อมูลด้านการศึกษา ได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกันและใช้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงการให้บริการสาธารณะ วางแผนการพัฒนาประเทศในระยะยาวแบบตรงจุด รวมทั้งออกมาตรการที่ตอบสนองตามสถานการณ์ของบุคคลกลุ่มต่างๆ ได้ดียิ่งขึ้น เป็นส่วนสำคัญของการเพิ่มประสิทธิผลของภาครัฐโดยรวม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐย่อมต้องมาพร้อมกับธรรมาภิบาลของการเก็บรักษาและการใช้ข้อมูลที่รัดกุมเหมาะสมเพื่อรักษาสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน ต้องมีมาตรฐานการรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูล มีการวางโครงสร้างการจัดเก็บข้อมูลเพื่อป้องกันการโยกข้อมูลกลับไปสู่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และต้องมีการบริหารจัดการที่เคร่งครัดภายใต้ข้อกำหนดที่ชัดเจน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น กฎ กติกา และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ต้องไม่ปิดกั้นโอกาสในการเข้าถึงฐานข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์วิจัยสร้างสรรค์องค์ความรู้และสร้างประโยชน์ให้แก่สังคมและเศรษฐกิจไทยดังที่ผมได้กล่าวมาข้างต้น เพราะแท้จริงแล้วข้อมูลนั้นเป็น public good หรือสินค้าสาธารณะที่ทรงคุณค่าต่อส่วนรวม การเปิดเผยข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลภาครัฐให้สาธารณชนทั่วไปสามารถรับรู้และเข้าถึงได้ เป็นบ่อเกิดแห่งพลังของประชาสังคมที่เข้มแข็ง ความโปร่งใสของข้อมูลภาครัฐจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วย

สร้างความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ และเป็นเกราะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันและการตัดสินใจด้านนโยบายที่ผิดพลาดหลงทาง

ในขณะเดียวกัน ความโปร่งใสและความรับผิดชอบต่อหน่วยงานภาครัฐ ยังเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่การเป็นรัฐบาลที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผมขอยกตัวอย่างเมืองปักกิ่ง ประเทศจีน ซึ่งประสบปัญหาหมอกพิษฝุ่นควันทางอากาศขั้นรุนแรงมาเป็นเวลานาน หนึ่งในแอปพลิเคชันที่มีการดาวน์โหลดมากที่สุดในเมืองปักกิ่ง คือ Air Quality Index ซึ่งเป็นแอปพลิเคชันที่ให้ข้อมูลระดับคุณภาพอากาศในเมืองต่าง ๆ ในประเทศจีนเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งการที่ประชาชนในวงกว้างได้รับรู้ถึงข้อมูลที่กระทบชีวิตความเป็นอยู่ของตนเอง จึงได้เกิดเป็นกระแสมวลชนซึ่งมีส่วนสร้างแรงกดดันให้รัฐบาลจำเป็นต้องออกมาตราการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังและทันที

โครงการ Smart City ทั่วโลกเป็นอีกตัวอย่างหนึ่งของการใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศในการเชื่อมโยงประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณะ เมื่อประชาชนได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์ขึ้นเกี่ยวกับชุมชนของตนเอง และสามารถแสดงความคิดเห็นไปยังหน่วยงานรัฐได้โดยตรงผ่านแอปพลิเคชันบนมือถือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและประเทศก็จะเพิ่มสูงขึ้น ข้อมูลจึงเป็นฟันเฟืองที่สำคัญยิ่งในการหล่อหลอมพลังของประชาชนเพื่อผลักดันการเปลี่ยนแปลงที่สร้างสรรค์ของสังคม ท่านผู้มีเกียรติครับ

งานสัมมนาวิชาการประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทยในปีนี้เป็นความพยายามหนึ่งที่จะสร้างความตื่นตัวในการใช้ประโยชน์จากข้อมูล โดยเฉพาะในภาครัฐ ซึ่งยังต้องลงทุน พัฒนา และปรับกระบวนการอีกมากในการบริหารจัดการข้อมูลให้มีประสิทธิภาพและเปิดกว้างมากขึ้น บทความวิจัยที่จะนำเสนอในสองวันต่อไปนี้มีจุดประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงโอกาสในการขับเคลื่อนนโยบายบนพื้นฐานขององค์ความรู้ที่รังสรรค์มาจากข้อมูลหลากหลายรูปแบบ ผ่านวิธีการใหม่ ๆ โดยทั้งหมดนี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติข้อมูลในงานวิจัยด้านนโยบายของประเทศไทย ผมขอขอบคุณคณะผู้วิจัย ผู้วิจารณ์บทความ ผู้ทรงคุณวุฒิ และองค์ปาฐก ที่ให้เกียรติมาร่วมนำเสนอและแสดงความคิดเห็นบนเวทีแห่งนี้ ผมหวังว่างานสัมมนาในครั้งนี้จะช่วยสร้างแรงผลักดันไปสู่การยกระดับของการประยุกต์ใช้ข้อมูลในการดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ของประเทศ เมื่อเราสามารถวัดได้ จับต้อง

ข้อมูลที่สะท้อนข้อเท็จจริงได้ เราจะสามารถวิเคราะห์ วางแผนปฏิบัติ ติดตามผล และปรับเปลี่ยนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เท้าทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นรวดเร็ว เป็นกระบวนการเชิงวิทยาศาสตร์ที่ภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคส่วนต่างๆ ของสังคมจะร่วมกันยกระดับและสร้างความแตกต่างให้กับสังคมไทยและเศรษฐกิจไทยได้อย่างแท้จริงและยั่งยืนในยุคแห่งการปฏิวัติข้อมูล

ขอบคุณครับ